

Daria Teper

Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
DOI 10.35464/1642-672X.PS.2025.4.13

Administracja publiczna w dobie kryzysu migracyjnego: wyzwania, praktyka na poziomie wojewódzkim i rekomendacje na przyszłość*

Public Administration in the Time of Migration Crisis: Challenges, Practice at the Provincial Level and Recommendations for the Future

ABSTRACT: The arrival of migrants fleeing the war in Ukraine after 24 February 2022 put the Polish public administration in a tough spot when it came to registering applications and legalising their residence. The lack of a well-thought-out migration policy turned out to be a big problem, making it hard to manage migration smoothly. The article presents the results of a study conducted among employees of the Foreigners' Department of the Małopolska Provincial Office in Krakow and Ukrainian citizens using its services. Quantitative research methods (surveys) and qualitative data analysis (own observations, interviews) were used. These tools made it possible to analyse the daily work of the office, the difficulties and barriers encountered, which contributed to a significant burden on the organisation and overload of employees. The results obtained emphasised the important role of cooperation between the public, private and non-governmental sectors and the flexibility of

* Artykuł powstał na podstawie badań prowadzonych w ramach pracy licencjackiej „Wpływ migracji wojennej z Ukrainy na funkcjonowanie urzędów państwowych (na przykładzie Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie), przygotowanej pod opieką naukową dr Laury Koba w Instytucie Spraw Publicznych Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

the office, but despite the best efforts of the office staff, did not allow the crisis to be completely overcome. The study formulates recommendations for the future.

Keywords: crisis management, migration crisis, public administration, social policy, war migration.

STRESZCZENIE: Napływ migrantów wojennych z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku postawił polską administrację publiczną przed wyzwaniem związanym z rejestracją wniosków i legalizacją pobytu. Ważnym problemem okazał się brak wypracowanej polityki migracyjnej, co utrudniło sprawne zarządzanie migracją. W artykule zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych wśród pracowników Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie oraz obywateli Ukrainy korzystających z jego usług. Zastosowano metody badań ilościowych (ankiety) oraz analizę danych jakościowych (obserwacje własne, wywiad). Narzędzia te pozwoliły przeanalizować codzienny przebieg pracy urzędu, napotkane trudności i bariery, które przyczyniły się do znacznego obciążenia organizacji i przeciążenia pracowników. Uzyskane rezultaty podkreśliły istotną rolę współpracy sektorów publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz elastyczność urzędu, co pomimo usilnych starań pracowników urzędu nie pozwoliło całkowicie zwalczyć kryzysu. W pracy sformulowano rekomendacje na przyszłość.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, kryzys migracyjny, migracja wojenna, polityka społeczna, zarządzanie kryzysowe.

Wstęp

Konflikt rosyjsko-ukraiński to problem o wymiarze globalnym, który narastał przez ponad dekadę. Rosyjskie aspiracje do odbudowy dawnej strefy wpływów stopniowo doprowadziły do otwartego konfliktu zbrojnego, który zaskoczył Europę i świat. Wraz z najazdem Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku obywatele Ukrainy masowo zaczęli wyjeżdżać z kraju [Ray, 2023]. Według danych Komendy Głównej Straży Granicznej w 2022 roku granicę Polski przekroczyło o połowę więcej cudzoziemców niż w 2021 roku, co wskazuje, że wojna znacząco wpłynęła na wzrost liczby osób przyjeżdżających z Ukrainy. Dokładnej liczby nie da się ustalić, ponieważ ruch ten utrzymywał się przez cały rok, a nie tylko po 24 lutego [Komenda Główna Straży Granicznej 2023, s. 2, 8, 20]. Skala tego zjawiska postawiła administrację publiczną w katastrofalnej sytuacji organizacyjnej i prawnej na poziomach centralnym, regionalnym i lokalnym. Jedną z takich instytucji był Wydział Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (Wydział SC MUW). Niedopracowane ustawodawstwo, brak polityki migracyjnej i napływ migrantów wojennych wymusił natychmiastowe opracowanie tymczasowych regulacji niezbędnych do obsługi przyjezdnych. Znaczne obciążenie problemem instytucji publicznych przyczyniło się do konieczności reorganizacji ich pracy. Uwidoczniła się potrzeba poprawy polskiego systemu administracyjno-prawnego. W celu przybliżenia przebiegu zaistniałych procesów przeprowadzono

ankiety ewaluacyjne wśród pracowników i migrantów, dotyczące efektywności funkcjonowania Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Przeprowadzono także wywiad z Adamem Spyry, dyrektorem Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Umożliwiło to sformułowanie istotnych wniosków i rekomendacji [Teper, 2025].

Literatura przedmiotu

Temat migracji wojennej z Ukrainy od 2022 roku nie był rozpoznany w literaturze. Choć świadomość możliwego wybuchu wojny w Ukrainie istniała w społeczeństwie od dłuższego czasu, polska literatura przedmiotu była rozproszona i rozwijała się równoległe z toczącym się konfliktem. Przedstawiona praca skupia analizę problematyki prawa administracyjnego, zarządzania kryzysowego i integracji społecznej migrantów wojennych z Ukrainy w Polsce. Kluczowe znaczenie w tym zakresie miały akty normatywne, takie jak Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, zwana potocznie „specustawą” lub „ustawą specjalną”¹. Dokument ten zawierał tymczasowe rozwiązania wprowadzone przez rząd Rzeczypospolitej na rzecz opieki nad osobami przybyłymi. Art. 26 „specustawy” regulował dostęp do świadczeń socjalnych dla poszczególnych grup osób. Obejmował przede wszystkim wsparcie finansowe skierowane do rodzin z dziećmi, w tym świadczenia rodzinne i wychowawcze, program „Dobry start”, rodzinny kapitał opiekuńczy oraz dopłaty do opieki nad dziećmi w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów [Ustawa 2022, s. 18]. Ważne przepisy dotyczące procedury legalizacji pobytu w Polsce zostały zawarte w art. 1 i 2 wspomnianego aktu prawnego [Ustawa 2022, s. 1–2].

Art. 1 specustawy definiował zakres pomocy oraz jej grupy beneficjentów. Obejmował obywateli Ukrainy, którzy przybyli z terytorium tego państwa w wyniku działań wojennych, a także członków ich najbliższej rodziny, w tym osoby posiadające Kartę Polaka. Wspomniane przepisy wykluczały osoby, które przed przybyciem do Polski przekroczyły granicę innego państwa. Jak zauważa W. Klaus, „takie sformułowanie przepisu [...] doprowadziło do podejmowania przez niektóre osoby prób przekroczenia polskiej granicy do Ukrainy i ponownego wjazdu”. Zgodność Ustawy z dyrektywą Rady 2001/55/WE

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. 2022 poz. 583.

o ochronie tymczasowej² zapewniła jej dostosowanie do unijnych standardów ochrony uciekinierów, wprowadzając uproszczone procedury administracyjne (art. 2) oraz możliwość uzyskania numeru PESEL w celu umożliwienia migrantom dostępu do usług i świadczeń publicznych. Do końca maja 2022 r. numer PESEL nadano ponad 1,15 miliona osobom, z czego niemal połowę stanowiły dzieci. Wydarzenia te ilustrowały zakres udzielanej pomocy oraz wyzwania, przed którymi stanął wówczas polski system prawno-administracyjny [Klaus 2022, s. 22].

Bardzo ważną kwestią pozostawało zarządzanie migracją wojenną, które należało odróżnić od migracji ekonomicznych. Podczas gdy te pierwsze miały charakter dobrowolny, na profile migrantów wojennych wpłynęły głównie hybrydowo czynniki geopolityczne, tożsamościowe i przymusu. Szczególnie podkreślili to w swoich publikacjach autorzy:

1. Nickel i Nowak [2017, s. 109]: „Oprócz dobrowolnych migracji wymienia się także te, których przyczyna nie jest zależna od migrujących, są to migracje wymuszone. Jest to typ migracji, który jest bardzo aktualny obecnie i nasilił się przede wszystkim ze względu na eskalację kryzysów w różnych częściach świata, w tym przede wszystkim na Ukrainie oraz w regionie Bliskiego Wschodu, gdzie Państwo Islamskie podporządkowuje sobie coraz bardziej rozległe obszary. Migracje wymuszone mogą nastąpić z powodów politycznych lub religijnych. Wiele osób decyduje się na migrację, z powodu trwającej w ich kraju wojny, czego przykładem jest wspomniana już Ukraina czy Syria”.

2. Pawlak [2019]: „Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna, nieudolna polityka, brak reform ekonomicznych, prawnych itp., brak wizji wyraźnej poprawy bytu obywateli wzbudzał coraz większe niezadowolenie społeczne [...]. Powstała w kraju sytuacja, zwłaszcza ekonomiczna, doprowadziła do widocznego podziału społeczeństwa [...]. Efektem był przełom określany mianem pomarańczowej rewolucji [...]. Nie podjęto wysiłków celem zjednoczenia podzielonego społeczeństwa oraz zinterpretować możliwych konsekwencji jego podziału [...]. Niewykorzystanie szans, jakie dawało poparcie społeczeństwa dla budowy tzw. państwa prawa [...], doprowadziło do przegranych wyborów przez obóz rządzący. Szanse odbudowy Ukrainy zostały utracone [...]. Do sukcesu Rosji i jej zwolenników przyczyniły się również nieudolna polityka, wewnętrzne spory polityczne, wszechobecna korupcja oraz wzrost przestępczości.”

² „Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych norm przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.U. L 212 z 7.8.2001.

Konkluzje pozwoliły zauważyć, że system administracyjny Polski wymaga usprawnienia w celu bardziej efektywnego zarządzania napływem cudzoziemców, zwłaszcza w przypadkach nagłych i kryzysowych, tak jak wybuch wojny w Europie Wschodniej. W związku z tym istotne jest wypracowanie spójnych procedur przyjmowania migrantów wojennych, zacieśnienie współpracy instytucji rządowych z samorządowymi, a także wzmocnienie systemów pomocy społecznej, edukacji i opieki zdrowotnej. Konieczne jest także przygotowanie kadry urzędniczej do zarządzania kryzysowego i migracyjnego oraz stworzenie mechanizmów szybkiego reagowania na pojawiające się zagrożenia.

Aspekt zarządzania publicznego w dobie kryzysu humanitarnego wymagał przede wszystkim odpowiedzialności, klarownego przywództwa oraz kompetencji instytucji publicznych w zakresie szybkiego reagowania i samoorganizacji. Wynikało to z zastosowania teorii zarządzania przez cele i systemowe podejście do efektywności organizacji P.F. Druckera, które scharakteryzowano w *Zarządzaniu kryzysowym w administracji publicznej* Krynojewskiego i Sienkiewicz-Małyjurek jako zarządzanie, które:

- dotyczy przede wszystkim ludzi,
- jest głęboko osadzone w kulturze,
- wymaga prostych i zrozumiałych wartości, celów działania i zadań jednoczących wszystkich uczestników organizacji,
- powinno doprowadzić do tego, by organizacja była zdolna do uczenia się,
- wymaga komunikowania się, czyli obiegu informacji wewnątrz organizacji oraz wymiany informacji z otoczeniem,
- musi być jednoznacznie zorientowane na podstawowy i najważniejszy, ostateczny rezultat [Krynojewski, Sienkiewicz-Małyjurek, 2010, s. 14].

Zawarte tam uwagi pozwoliły zweryfikować poruszone problemy ze stanem rzeczywistym organizacji pracy Małopolskiego Wydziału Spraw Cudzoziemców, który funkcjonował pod wpływem regulacji wypracowanych „na szybko”, co stwarzało problemy organizacyjne i komunikacyjne. Braki spójnych procedur działania i wzmocnionych procesów decyzyjnych w administracji publicznej prowadziły do nieporozumień w przepływie informacji i opóźnień w świadczeniu usług w wyniku lawinowej liczby spraw w obiegu. Nagły napływ migrantów wojennych i ograniczona zdolność instytucji publicznych do samoorganizacji wpływała zarówno na efektywność pracy urzędów państwowych, jak i jakość wsparcia udzielanego cudzoziemcom. Doświadczenia Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego pokazują, że brak tych elementów wyraźnie utrudnia realizację polityki migracyjnej.

Metody badawcze

Aby zbadać całościowy wpływ migracji wojennej z Ukrainy na funkcjonowanie urzędów państwowych, w metodologii badań zastosowano strategię badań mieszanych na przykładzie Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Metody badawcze łączyły podejścia jakościowe i ilościowe. Umożliwiły poznanie trudu pracy biurowej od wewnątrz, z szerszej perspektywy, dzięki opiniom, ocenom oraz opisom przebiegu poszczególnych sytuacji i uwarunkowań instytucjonalnych. Prace badawcze przeprowadzono od grudnia 2024 roku do lutego 2025 roku, z udziałem pracowników urzędu i obywateli Ukrainy, którzy skorzystali z jego usług.

I. Narzędzia badawcze:

a) Ilościowe:

1. Ankieta dla Pracowników Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

Obejmowała 16 pytań zamkniętych, półotwartych i otwartych. Dotyczyły one zmian w organizacji pracy urzędu po wybuchu wojny, skali obciążenia obowiązkami oraz subiektywnej oceny funkcjonowania placówki i współpracy z innymi instytucjami. W badaniu wzięło udział 21 pracowników administracyjnych różnych szczebli – od urzędników, koordynatorów do specjalistów ds. legalizacji pobytu.

2. Ankieta wśród obywateli Ukrainy, którzy zdecydowali się opuścić swoją ojczyznę w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa przed i po 24.02.2022 roku.

Narzędzie to miało na celu poznanie głównych motywów opuszczenia ojczyzny przez migrantów wojennych. Pozwoliło także zebrać ich doświadczenia związane z kontaktem z urzędem, dostępnością usług, informacji, skuteczności podejmowanych działań w procesie legalizacji pobytu, nowo przyjętych procedur a także barier językowych. Kwestionariusz wypełniło 26 respondentów. Obejmował 16 pytań, również o charakterze zamkniętym, półotwartym i otwartym. Ankieta została przetłumaczona na język ukraiński dzięki pomocy Oleksandra Dunchyka, obywatela Ukrainy mieszkającego w Krakowie.

b) Jakościowe:

1. Wywiad z Adamem Spyryą, dyrektorem Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Rozmowa pozwoliła uzyskać niezbędną wiedzę na temat przebiegu procesu adaptacyjnego urzędu do nagłej sytuacji kryzysowej

i podejmowanych w związku z tym działań zarządczych. Poszerzenie wiedzy o rozwoju sytuacji migracji ze Wschodu pozwoliło poznać najpoważniejsze bariery instytucjonalne i kadrowe w czasie trwającego konfliktu ukraińsko-rosyjskiego [Teper, 2025, s. 10, 29–31, 44].

Proces adaptacyjny Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie rozłożony był w czasie i obejmował zarówno reorganizację struktur, jak i poszukiwanie nowych źródeł finansowania. Jak wspomina Adam Spyra, w wywiadzie z 13 grudnia 2024 r., urząd rozpoczął realizację pierwszych projektów wspierających działalność administracyjną już ok. 2011 roku. W związku z intensyfikacją migracji ze Wschodu, w latach 2016–2017 nastąpiło rozszerzenie struktur poprzez utworzenie trzech odrębnych oddziałów.

Zwiększenie liczby oddziałów nie przełożyło się jednak na poprawę efektywności pracy. Wydział borykał się wówczas z ograniczonym budżetem, przestarzałym sprzętem i brakami kadrowymi, które utrudniały terminowe rozpatrywanie rosnącej liczby wniosków. Prace punktu informacyjnego „Info.opt” oraz Oddziału Legalizacji Pobytu wspierane były ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)³, co umożliwiło m.in. zakup nowoczesnego wyposażenia technologicznego oraz częściowe zwiększenie wynagrodzeń pracowników. Pomimo tych rozwiązań, jak wskazał dyrektor, liczba przyznanych etatów nie odpowiadała rzeczywistym potrzebom, a ograniczone zasoby techniczne i językowe kadry w dalszym ciągu stanowiły barierę organizacyjną.

Z obserwacji przeprowadzonych w trakcie stażu w Wydziale SC MUW (III–IV kwartał 2024 r.) wynika, że obciążenie pracowników było bardzo wysokie, a wykonywanie tysięcy czynności administracyjnych (np. pobór odcisków palców, rejestracja w systemach) wpływało na spowolnienie postępowań. W odpowiedzi na te wyzwania urząd stopniowo wdrażał rozwiązania praktyczne, takie jak: system rezerwacji wizyt, uporządkowanie kolejek przy odbiorze kart pobytu czy usprawnienie przekazywania informacji klientom.

Dyrektor Spyra podkreślił również znaczenie cyfryzacji procesów i zmian legislacyjnych, które mogłyby zwiększyć efektywność administracji w obliczu kryzysu migracyjnego. Wskazał, że mimo trudności organizacyjnych, realizacja Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa przebiegła sprawnie

³ „Fundusz Azylu Migracji i Integracji (FAMI)” to instrument finansowy UE, którego celem jest wspieranie efektywnego zarządzania migracją oraz rozwój polityki imigracyjnej i udzielania ochrony, zgodnie z unijnym prawem i międzynarodowymi zobowiązaniami. W Polsce realizowany jest przez Program FAMI, zatwierdzony przez Komisję Europejską (KE) 12 grudnia 2022 r., a jego zmieniona wersja została przyjęta 18 listopada 2024 r.

dzięki doświadczeniu i zaangażowaniu pracowników. Z kolei wsparcie finansowe w ramach Programu Krajowego FAMI od 2017 roku stanowiło kluczowy element umożliwiający utrzymanie ciągłości funkcjonowania Wydziału w warunkach zwiększonego napływu migrantów [Teper, 2025, s. 29–30].

II. Obserwacje własne:

Prowadzone podczas osobistego stażu w Wydziale SC MUW uwidoczniły powagę całej sytuacji i ogromu ciężkiej pracy, która na co dzień wpływała negatywnie na samopoczucie kadry pracowniczej. Uczestnictwo obejmowało pracę związaną głównie z wysyłaniem decyzji zezwalających na legalny pobyt i pracę obywateli Ukrainy oraz kontakt telefoniczny z interesariuszami. Staż trwał od połowy lipca 2024 do końca grudnia 2024 roku [Teper, 2025, s. 37–38].

Przeprowadzona analiza materiałów i dane empiryczne były kluczowe, aby sformułować odpowiedzi na pytania badawcze:

Pytanie 1: „Jakie zmiany nastąpiły w organizacji pracy Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie w związku z masowym napływem migrantów wojennych z Ukrainy?” – działania i rozwiązania, które wdrożono w urzędzie.

Pytanie 2: „Na jakie trudności administracyjne, proceduralne i organizacyjne napotkali pracownicy Wydziału Spraw Cudzoziemców w czasie trwania kryzysu migracyjnego?” – problemy, z jakimi mierzyli się urzędnicy w codziennej pracy.

Pytanie 3: „Jaki wpływ na funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców jako instytucji państwowej miały brak wcześniejszej polityki migracyjnej oraz niespójne zarządzanie kryzysowe?” – efekty pracy urzędu mimo nieprzygotowania państwa na kryzys migracyjny.

Pytanie 4: „Jakie rozwiązania tymczasowe oraz formy współpracy z organizacjami i instytucjami zewnętrznymi umożliwiły Wydziałowi Spraw Cudzoziemców sprostanie wyzwaniom wynikającym z przeciążenia systemu?” – formy wsparcia, które pomogły usprawnić pracę urzędu [Teper 2025, s. 8–9].

Postawiono także hipotezy:

Hipoteza 1: „Brak przygotowania do migracji wojennej pokazał, jak bardzo istotne jest stworzenie dobrej polityki migracyjnej, która ułatwiłaby rozwiązanie danego problemu”.

Hipoteza 2: „Brak polityki migracyjnej oraz brak zarządzania kryzysowego doprowadził do tego, że dopiero w trakcie trwania kryzysu zaczęto tworzyć nowe procedury i rozwiązania”.

Hipoteza 3: „Trudności, które wynikały ze złej organizacji i braku zarządzania polityką migracyjną spowodowały, że entuzjazm polskiego

społeczeństwa obywatelskiego wpłynął pozytywnie na działania grup lokalnych, NGO, a także innych instytucji państwowych, w tym Wydziału SC w Krakowie” [Teper, 2025, s. 63–64].

Zastosowanie strategii mieszanej w badaniach pozwoliło spojrzeć na analizowane zjawiska z szerszej perspektywy. Skalę i intensywność problemów przedstawiły zebrane dane ilościowe, natomiast metody jakościowe umożliwiły przeprowadzenie dogłębnych analiz. Szczególnie wartościowe dla uchwycenia rzeczywistego stanu działania Małopolskiego Wydziału Spraw Cudzoziemców stały się również obserwacje własne i wywiad z dyrektorem tejże instytucji.

Wyniki badań

Badania empiryczne przeprowadzono, aby zweryfikować wydolność polskiego systemu administracyjnego. Ich wyniki jednoznacznie dowiodły, że struktura ta nie była przystosowana organizacyjnie do tak wielkiego napływu ludności. Niedoskonałości były podkreślone szczególnie przez pracowników Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, którzy aktywnie wzięli udział w ankiecie. Respondenci w różny sposób oceniali sposób funkcjonowania instytucji. Wśród najczęściej wymienianych czynników, które przeciążyły Urząd, były:

1. znaczny wzrost liczby wniosków – gwałtowny napływ cudzoziemców,
2. praca pod presją czasu – konieczność szybkiego rozpatrywania lawinowej liczby spraw,
3. niejasne procedury – trudności w interpretacji nowych regulacji prawnych,
4. pogorszenie kondycji psychicznej urzędników – przeciążenie nadmiarem obowiązków,
5. braki kadrowe i niewydolny sprzęt technologiczny – spowolnienie pracy MUW,
6. bariery językowe – opóźnienia w procedowaniu spraw i ryzyko błędów formalnych.

Wymienione powyżej aspekty zadecydowały o wdrożeniu tymczasowych działań doraźnych. Należały do nich:

1. wsparcie stażystów i wolontariuszy – usprawnienie obsługi klientów MUW,
2. uproszczenie przepisów dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce – szybsze rozpatrywanie wniosków o legalny pobyt,
3. uruchomienie infolinii specjalnej – zapewnienie bieżących informacji dla cudzoziemców,

4. otwarcie dodatkowego punktu obsługi – zwiększenie dostępności usług instytucyjnych,
5. wprowadzenie dodatkowych godzin pracy – nadwyższenie zasobów kadrowych.

Wspomniane inicjatywy złagodziły trudności w obsłudze fali migrantów wojennych, jednak nie przyczyniły się do ich całkowitego przezwyciężenia.

Bardzo ważnym głosem w całym procesie okazały się opinie migrantów wojennych z Ukrainy. Warto zaznaczyć, że motywem przewodnim, który zdecydował o opuszczeniu przez nich ojczyzny, był konflikt zbrojny na terytorium tego państwa. Mimo że doświadczenia osób, które miały styczność z legalizacją pobytu na terenie Małopolski, były zróżnicowane, uwidoczniło się następujące tendencje:

1. trudności komunikacyjne – niezajomość języka polskiego,
2. brak dostępnych informacji w języku ukraińskim – wydłużenie procesu legalizacji pobytu,
3. poczucie nieufności wobec niejasnych procedur – częste zmiany przepisów i dezorientacja,
4. wysoki poziom zaufania wobec personelu MUW – urzędnik jako przedstawiciel władzy.

Elastyczność i wzajemna współpraca w chaosie organizacyjnym i pozostałych trudnościach pozwoliły utrzymać ciągłość działania urzędu. Zarówno personel, jak i migranci, podkreślili wysiłek włożony przez obie strony w dostosowanie instytucji do realiów kryzysu. Uznanie dla pracowników i stażystów wyraził również dyrektor Wydziału Spraw Cudzoziemców, Adam Spyra, w trakcie przeprowadzanego wywiadu. Ponadto wspomniał, że przy obsłudze rekordowej liczby cudzoziemców zostały zachowane wysokie standardy.

Na wykresie 1 zilustrowano propozycje potencjalnych działań, jakie można by wdrożyć w przyszłości, aby usprawnić przebieg pracy Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie. Spośród 21 odpowiedzi udzielonych przez pracowników placówki najwięcej (31%) wskazało na potrzebę reorganizacji pracy. Kolejno, za równie istotne kwestie uznano konieczność:

- cyfryzacji procesu obsługi migrantów wojennych (23%),
- uproszczenie obowiązujących procedur (15%),
- zwiększenie wsparcia psychologicznego (15%),
- dostosowanie przepisów do wzmożonej liczby spraw urzędowych (8%),
- pogłębienie integracji personelu (8%).

Uzyskane odpowiedzi wskazały, że urzędnicy dostrzegli konieczność polepszenia działań doraźnych i systemowych. Najczęściej poruszane aspekty,



Wykres 1. Ocena przygotowania pracowników Wydziału SC do obsługi zwiększonej liczby migrantów. Możliwe rozwiązania na przyszłość.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: ANKIETA dla Pracowników Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie. [<https://forms.gle/ie6EYJGAW9pFVCyx7>, odczyt: 17.02.2025].

tj. cyfryzacja obsługi i reorganizacja pracy, wykazały, że urząd wymagał odpowiedniego dostosowania do nowej rzeczywistości, w tym ograniczenia biurokracji. Bardzo ważne kwestie poruszone w badaniu dotyczyły także zwiększenia opieki psychologicznej oraz polepszenia współpracy zespołu poprzez integrację personelu. Wyniki te potwierdziły, że efektywne prowadzenie polityki migracyjnej wymagało wzmocnienia nie tylko struktur organizacyjnych organizacji, lecz także jej zasobów kapitału ludzkiego [Teper, 2025, s. 34–43].

Komentarz

Dane empiryczne i obserwacje własne potwierdziły, że system administracyjno-prawny w Polsce był niewydolny w sytuacji konieczności przyjęcia znacznie zwiększonej liczby migrantów wojennych. Pomimo braku przygotowanych wcześniej scenariuszy działania, Wydział Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie zdołał sprostać tym wyzwaniom. Aby tego dokonać, instytucja ta wdrożyła szereg rozwiązań, które częściowo zahamowały nawał obowiązków.

Niepokój wzbudził fakt, że wprowadzone tymczasowo mechanizmy nie zostały uprzednio opracowane w ramach polityki migracyjnej, której Polska nigdy nie posiadała. Potwierdziło to hipotezę 1: „Brak przygotowania do migracji wojennej pokazał, jak bardzo istotne jest stworzenie dobrej polityki migracyjnej, która ułatwiłaby rozwiązanie danego problemu”. Oczywisty był fakt, iż regulacje prawne, które wdrożył rząd Rzeczypospolitej Polskiej, miały

charakter tymczasowy i zostały wypracowane w stosunkowo szybkim tempie. W ten sposób wspomniane procedury doprowadziły do jeszcze większej dezorganizacji współpracy urzędników z klientami, czyli migrantami wojennymi. Zgodnie z teoriami zarządzania kryzysowego P. F. Druckera rola komunikacji wewnętrznej pełni nieodzowną rolę – musi być zintegrowana, jasna i natychmiastowa. Problem ten dotyczył zarówno organów administracji zespolonej, jak i niezespolonej. Przykładem był niedopracowany system monitorowania przepływów migracji na granicy polsko-ukraińskiej, który spowodował, że dokładna liczba obywateli Ukrainy wjeżdżających i wyjeżdżających z terytorium Polski była trudna do oszacowania. W związku z tym konieczne jest polepszenie pracy placówek Straży Granicznej, które mogłyby efektywniej dokumentować przepływ migrantów [Krynojewski, Sienkiewicz-Małyjurek, 2010, s. 14].

Badania ukazały również pozytywne aspekty zaistniałej sytuacji kryzysowej. Na szczególne wyróżnienie zasłużyła wzorowa i wysoka mobilizacja polskiego społeczeństwa obywatelskiego, które z otwartością i poruszeniem przyjęło do własnych domów osoby, które uciekły z terytorium objętego konfliktem zbrojnym. Ogromną odwagą wykazali się także Funkcjonariusze Straży Granicznej. Do ich kompetencji należało przede wszystkim:

1. zapewnienie bezpieczeństwa wschodniej granicy Unii Europejskiej,
2. kontrola przepływów migracyjnych na granicy polsko-ukraińskiej,
3. zadbanie o ochronę i bezpieczeństwo w przestrzeni publicznej,
4. dostarczanie pomocy humanitarnej osobom potrzebującym [Komenda Główna Straży Granicznej, 2023].

Bez wątpienia nie można pominąć trudu pracy urzędników Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, którzy skutecznie potrafili zaadaptować się do nowej rzeczywistości oraz wykonywania obowiązków w znacznie trudniejszych warunkach. Mimo wielu napotkanych trudności i braku odpowiedniego systemu zarządzania migracjami w Polsce, solidarność społeczeństwa polskiego pokazała, że potrafimy zjednoczyć się i przeciwstawić trudnym warunkom wojennych, jakie dotknęły sąsiadów. Jednak konkluzja jest następująca: należy dokonać wszelkich starań, aby skutecznie stworzyć politykę migracyjną w Polsce na ponadprzeciętnym poziomie.

Warto zauważyć, że przedstawione badania wniosły nowatorskie spojrzenie do literatury przedmiotu. Szeroka analiza pracy urzędowej na szczeblu wojewódzkim po 24 lutego 2022 roku zapisała się na kartach historii czasów współczesnych. Dotychczasowy wkład w polskich publikacjach był niewielki – koncentrowano się przede wszystkim na perspektywie ogólnokrajowej. Opracowanie ujęcia lokalnego pozwoliło dogłębniej skoncentrować się na konkretnych problemach, procesach adaptacyjnych oraz rozwiązaniach wdrożonych

w regionalnych instytucjach publicznych. W ten sposób pokazano nie tylko warunki funkcjonowania urzędów wojewódzkich w sytuacjach kryzysowych, lecz także wzbogacono zgromadzone wcześniej materiały [Teper, 2025, s. 58–59].

Rekomendacje

Biorąc pod uwagę wszystkie spostrzeżenia, zaproponowano możliwe usprawnienia działań państwa polskiego w zakresie zagadnienia migracji i zarządzania migracją.

Pierwszą, a zarazem najważniejszą kwestią, pozostała konieczność wypracowania długoterminowej polityki przemieszczania się ludności w obrębie Rzeczypospolitej. Wprowadzenie trwałych, stabilnych i klarownych przepisów pozwoliłoby urzędnikom efektywniej przyswajać informacje i podejmować działania w zakresie obsługi klientów, mogłoby również zminimalizować ryzyko przeciążenia administracyjnego.

Wśród podstawowych regulacji, które należało sformalizować, wymieniono:

- kryteria wjazdu cudzoziemców: wize, zezwolenia, stany nadzwyczajne,
- zasady pobytu przyjezdnych: legalizacja statusu cudzoziemców,
- warunki zatrudnienia obcokrajowców: dostęp do rynku pracy,
- kwestie polityki integracji osób migrujących: zapewnienie wsparcia adaptacyjnego,
- reguły wyjazdu obywateli innych państw: regulacje dotyczące opuszczenia terytorium Polski.

Z uwagi na fakt, że państwo nie było w stanie funkcjonować stabilnie w obliczu zaniedbanego systemu prawnego, istotna stała się także potrzeba zainwestowania w nowoczesne narzędzia technologiczne, które pomogłyby wesprzeć codzienną obsługę migrantów i zaproponować szkolenia edukacyjne dla pracowników urzędów wojewódzkich w zakresie komunikacji międzykulturowej lub procesu ułatwiającego integrację migrantów w Polsce. Działania te pozwoliłyby zwiększyć i wzmocnić odporność polskiego systemu administracyjno-prawnego na możliwe kryzysy migracyjne w przyszłości.

Istotnym elementem bezustannie pozostało zacieśnienie partnerstwa administracji zespolonej, niezespolonej oraz sektora pozarządowego. Szczególnie samorządy województw, Policja czy Straż Graniczna powinny przywiązać większą uwagę i dołożyć wszelkich starań, aby ich współpraca była skoordynowana i stale wspierana przez unowocześnione systemy technologiczne. Kontrola przepływu ludności przez granicę powinna odbywać się dzięki bieżącemu rejestrowaniu danych, tak, aby uzyskać je w sposób rzetelny i wiarygodny. Informacje te nie zawsze Straż Graniczna przekazywała do publicznej

wiadomości, co utrudniało przedstawienie dokładnej liczby obywateli Ukrainy w Polsce w początkowych miesiącach 2022 roku.

W podobny sposób należało rozpatrzyć kwestię powiększenia zasobów kadrowych i organizacyjnych w instytucjach publicznych, w tym Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. To rozwiązanie pozwoliłoby usprawnić obsługę zwiększonej liczby migrantów ubiegających się o legalny pobyt na terenie Polski. Zanim jednak zostałyby to osiągnięte, należałoby pozyskać fundusze niezbędne do zatrudnienia nowych pracowników i zakupu lepszego sprzętu technologicznego. Tego typu wsparcie otrzymał Wydział Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w ramach projektu „Fundusz Azylu Migracji i Integracji” (FAMI). Otrzymane dotacje unijne pozwoliły zwiększyć liczbę etatów w urzędzie, a także zatrudnić stażystów z niepełnosprawnościami, którzy w znacznym stopniu odciążyli placówkę od obowiązków. Niemniej jednak, kluczowe jest, aby w sytuacji kryzysów migracyjnych dbać o organizację i warunki tej ważnej i bardzo wymagającej pracy [Teper 2025, s. 61–64].

Zakończenie

Wyniki przeprowadzonych badań pokazały słabości systemu administracyjnego w obliczu zaistniałej sytuacji na Ukrainie. Szczególne braki dotyczyły spójnej polityki w obliczu kryzysu migracyjnego ludności z państwa objętego konfliktem zbrojnym, który w obecnym kontekście zarządzania migracjami międzynarodowymi jest kluczowym dokumentem do sprawnego funkcjonowania organów państwa. Niezmierne istotne w tym przypadku okazały się elastyczność i współpraca personelu Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, który mimo wielu barier i trudności, podjął szereg różnorodnych działań, aby sprostać kryzysowi, również z pomocą organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego. We wnioskach położono również nacisk na unowocześnienie pracy z dokumentami klientów, powiększenie kadry w urzędzie oraz rozwój integracji społecznej. Kroki te bez wątpienia wzmocniłyby odporność polskiej administracji publicznej na potencjalne kryzysy migracyjne.

Bibliografia

Ustawa 2022. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. 2022 poz. 583, <https://dziennikustaw.gov.pl/D2022000058301.pdf> [dostęp: 1.11.2025].

- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych norm przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.U. L 212 z 7.8.2001.
- Klaus W. (2022). *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Komenda Główna Straży Granicznej (2023). Informacja Statystyczna za 2022 r. Statystyki SG (styczeń–grudzień 2022). Warszawa, styczeń, ss. 37, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp: 11.11.2024].
- Komenda Główna Straży Granicznej (2023). Rok od wybuchu wojny w Ukrainie, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11380,Rok-od-wybuchu-wojny-w-Ukrainie.html> [dostęp: 9.08.2025].
- Krynojewski F., Sienkiewicz-Małyjurek K. (2010). *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Nickel A., Nowak M. (2017). Trendy migracyjne w XXI wieku. *Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych, 1*, <https://bibliotekanauki.pl/articles/2068609> [dostęp: 1.11.2025].
- Pawlak C. (2019). Konflikt na Wschodzie Ukrainy i aneksja Krymu – standardowym przykładem działań hybrydowych. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego, 11(1)*, <https://rocznikbezpieczenstwa.pl/ojs/index.php/rbm/article/view/34> [dostęp: 1.11.2025].
- Ray M. (2023). Russia–Ukraine War, w: Encyclopædia Britannica. Encyclopædia Britannica, Inc., <https://www.britannica.com/event/2022-Russian-invasion-of-Ukraine> [dostęp: 7.11.2024].
- Teper D. (2025). Wpływ migracji wojennej z Ukrainy na funkcjonowanie urzędów państwowych (na przykładzie Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie). Praca licencjacka pod kierunkiem dr Laury Koba, Kraków: Instytut Spraw Publicznych, 69 s., 65 poz. bibl. + 1 s. tabl.
- Teper D. (2025). Ankieta dla Pracowników Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, <https://forms.gle/ie6EyJGAW9pFVCyx7> [dostęp: 09.08.2025].
- Teper D. (2025). Ankieta dla obywateli Ukrainy, którzy zdecydowali się opuścić swoją ojczyznę w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa przed i po 24.02.2022 roku / Анкета для українців, які вирішили покинути батьківщину у зв'язку зі збройним конфліктом на території країни до та після 24.02.2022 р., <https://forms.gle/J8RoKhx2KeHvY8sa7> [dostęp: 9.08.2025].